



EUROPEES PARLEMENT

2009 – 2014

Commissie cultuur en onderwijs

31.1.2011

WERKDOCUMENT

inzake beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen voor een duurzame Europese Unie na 2013 (Commissie SURE)

Commissie cultuur en onderwijs

Rapporteur: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239NL.doc

PE456.827v01-00

NL

In verscheidenheid verenigd

NL

1. EU-begroting en de jaarlijkse begrotingsprocedure

De EU-begroting beslaat de uitgaven van alle EU-instellingen voor een bepaald jaar. In de EU-begroting worden inkomsten en uitgaven vastgelegd, wordt een lijst opgenomen met alle te financieren activiteiten en wordt de totale beschikbare hoeveelheid geld en medewerkers vastgesteld.

EU-uitgaven worden beperkt door de Verdragen. Omdat de jaarlijkse EU-begroting niet mag worden overschreden, zullen de inkomsten elk jaar alle kosten voor activiteiten moeten dekken. De drie belangrijkste inkomstenbronnen zijn:

- douanerechten;
- een percentage van de geharmoniseerde grondslag van de belasting op de toegevoegde waarde (BTW) in elke lidstaat;
- een verdere bijdrage van de lidstaten op basis van de grootte van het bruto nationaal inkomen (BNI).

In de jaarlijkse begrotingsprocedure worden de details van de uitgaven van de EU bepaald binnen de grenzen van een vastgelegd meerjaarlijks financieel kader. Over de jaarlijkse uitgavenplannen wordt onderhandeld tussen het Parlement en de Raad op basis van een voorstel van de Commissie.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn het Parlement en de Raad daadwerkelijk medeverantwoordelijk voor de bijzondere wetgevingsprocedure waarmee de totale begroting wordt vastgesteld. Er is slechts één lezing van de Raad en het Parlement voorzien en het eerdere onderscheid tussen verplichte (voornamelijk landbouwuitgaven) en niet-verplichte uitgaven (bijna alle andere uitgaven) is afgeschaft.

2. CULT-begrotingslijnen

De Commissie CULT is verantwoordelijk voor ongeveer 65 begrotingslijnen met een totale jaarlijkse begroting van rond de 2 miljard euro, ofwel 1,8% van de totale EU-begroting. Het meeste hiervan valt onder rubriek 1a "Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid" maar ook worden substantiële bedragen toegewezen aan rubriek 3b "Burgerschap" en rubriek 5 "Administratie" van het meerjarig financieel kader.

Het merendeel van de uitgaven gaat naar de zeven meerjarige financieringsprogramma's. Deze programma's zijn de politiek in het oog springende elementen van EU-beleidsvorming die dicht bij de burger staan en vaak erg populair zijn (bijvoorbeeld de Erasmusactie studentenmobiliteit, die deel uitmaakt van het actieprogramma voor een leven lang leren, of de actie Culturele Hoofdstad van Europa, die deel uitmaakt van het programma Cultuur 2007).

3. Meerjarig financieel kader

In het meerjarig financieel kader (MFK) worden maximumbedragen ("plafonds") vastgelegd per brede uitgavencategorie ("rubrieken") voor een duidelijk vastgestelde periode. In essentie gaat het om een meerjarig uitgavenplan voor alle EU-uitgaven, goedgekeurd door het Parlement en de Raad.

Tot aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kwamen de MFK's (eerder "financiële vooruitzichten" genoemd) voort uit interinstitutionele overeenkomsten tussen Parlement, Raad en Commissie. Deze in essentie politieke overeenkomsten hadden niet dezelfde rechtskracht als een wet die tot stand is gekomen via een medebeslissingsprocedure. Het huidige MFK 2007–2013 is bijvoorbeeld gebaseerd op het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) van 17 mei 2006 inzake "begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer"¹.

Het Verdrag van Lissabon stelt MFK's verplicht. Volgens artikel 312 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie stelt de Raad een verordening tot bepaling van het MFK vast voor een periode van ten minste vijf jaar, na goedkeuring door het Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden.

De Commissie moet haar voorstellen voor het volgende MFK indienen vóór 1 juli 2011. In oktober 2010 heeft de Commissie een *Mededeling inzake de evaluatie van de EU-begroting* gepubliceerd (COM(2010)700) waarin een aantal kwesties wordt opgeworpen met betrekking tot de EU-begroting voor de periode van het volgende meerjarig kader en daarna.

4. De Commissie SURE

De Bijzondere Commissie beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen voor een duurzame Europese Unie na 2013 (de Commissie SURE) is ingesteld in juli 2010 met een mandaat van een jaar.

De Commissie SURE heeft de volgende verantwoordelijkheden:

- vaststellen van de politieke prioriteiten van het Parlement voor het MFK na 2013, zowel wat wetgeving als wat begroting betreft;
- ramen van de financiële middelen die de Unie in de periode vanaf 1 januari 2014 nodig heeft om haar doelstellingen te bereiken en haar beleidsmaatregelen uit te voeren;
- vaststellen van de duur van het volgende MFK;
- voorstellen, overeenkomstig de prioriteiten en doelstellingen, van een structuur voor het toekomstige MFK, met vermelding van de belangrijkste activiteitenterreinen van de Unie;
- uitstippelen van richtsnoeren voor indicatieve toewijzing van middelen tussen en binnen de verschillende uitgavenrubrieken van het MFK, overeenkomstig de prioriteiten en de voorgestelde structuur;

¹ PB C 139 van 14.6.2006.

- nader bepalen van het verband tussen een hervorming van het financiële systeem van de EU-begroting en een herziening van de uitgaven om de Begrotingscommissie een deugdelijke basis voor onderhandelingen over het nieuwe MFK te bieden.

In het kort komt het erop neer dat de Commissie SURE de onderhandelingspositie van het Parlement over het volgende MFK voorbereidt. SURE zal verslag uitbrengen in de vergadering in juni 2011, waarbij onderwerpen als lengte, structuur en flexibiliteit van het volgende MFK aan de orde komen, alsmede de mate waarin de EU-uitgaven worden gerechtvaardigd door aantoonbare "Europese toegevoegde waarde".

Elke bestaande commissie is uitgenodigd om een advies op te stellen voor de Commissie SURE. De presentatie van het ontwerpproject in de Commissie SURE is voorzien (in twee delen) voor 17 maart en 7 april en de stemming is voorzien voor 26 mei.

a) **Structuur (en flexibiliteit)**

Commissie

In de mededeling van de Commissie over de evaluatie van de EU-begroting wordt gewezen op de grote rigiditeit van het huidige MFK daar het financieel kader en de programma's niet altijd hebben kunnen inspelen op de politieke actualiteit en de veranderende omstandigheden. In de mededeling wordt benadrukt dat "er een goed evenwicht moet worden gevonden tussen voorspelbaarheid enerzijds, en flexibiliteit, conformiteit en betaling op basis van resultaten anderzijds, alsook tussen vereenvoudiging en goed financieel beheer door controle".

Volgens de Commissie is er een evident voordeel gelegen in een begroting waarvan de structuur en de interne balans de politieke prioriteiten van de EU weerspiegelen. Een dergelijke begroting biedt twee herstructureringsmogelijkheden:

1. het terugbrengen van het aantal rubrieken van zes naar drie en het wegnemen van subrubrieken, of
2. het inrichten van de begroting rond de Europa 2020-strategie met drie rubrieken, zoals hierboven, en vier subrubrieken.

De Commissie SURE

In de discussienota van de Commissie SURE over *Flexibiliteit in de periode na het MFK 2013* (rapporteur: Salvador Garriga Polledo) wordt over de door de Commissie voorgestelde opties, hierboven aangehaald, het volgende opgemerkt:

1. de eerste optie biedt een sterke toename van flexibiliteit, maar gaat ten koste van politieke zichtbaarheid en transparantie;
2. voor de tweede optie zou de Commissie details moeten geven over de toewijzing van verschillende beleidsmethoden aan verschillende subrubrieken van de Europa 2020-strategie, omdat de flexibiliteit van het MFK voor een belangrijk deel zal afhangen van deze toewijzing.

De Commissie CULT

De CULT-begrotingslijnen vallen nu nog onder verschillende subrubrieken van de rubrieken 1a "Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid" en 3b "Burgerschap" (elke Europese School, waarvoor CULT verantwoordelijk is in het EP, heeft een eigen budgetlijn, net zoals de raad van bestuur onder rubriek 5 "Administratie").

Het terugbrengen van rubrieken en subrubrieken zou de flexibiliteit verhogen en helpen bij de herverdeling van middelen langs budgetlijnen. Ervaring met rubriek 3b heeft problemen aangetoond die ontstaan als een aantal relatief kleine programma's wordt ondergebracht in een kleine subrubriek: Het is moeilijk om meer middelen toe te wijzen aan succesvolle programma's of om middelen die zijn toegewezen aan programma's waarvan minder gebruik is gemaakt dan voorzien, te herschikken. Kortom, kleine subrubrieken moeten worden vermeden.

b) Duur (en flexibiliteit)

Volgens het Verdrag moet het MFK worden vastgelegd voor ten minste vijf jaar. De laatste drie MFK's zijn gesloten voor een periode van zeven jaar.

Commissie

In de mededeling van de Commissie worden de volgende mogelijkheden overwogen:

- **vijf jaar** (voordelen: de toegenomen mogelijkheid om nieuwe behoeften te verdisconteren; nadelen: wellicht te kort voor goede planning en voor meer fundamentele veranderingen binnen programma's);
- **zeven jaar met een grondige evaluatie na vijf jaar**, wat het mogelijk zou maken om specifiek met het oog op Europa 2020 nog middelen te herschikken aan het einde;
- **tien jaar met een grondige evaluatie halverwege (5+5)**; deze optie zou de flexibiliteit bieden om prioriteiten wezenlijk te herschikken. De algemene uitgavenmaxima en de rechtsgrondslagen zouden voor tien jaar kunnen worden vastgesteld, maar de verdeling van middelen binnen de rubrieken en de prioriteiten binnen programma's en instrumenten zouden voor herziening vatbaar kunnen zijn.

De Commissie SURE

In de discussienota van de Commissie SURE over de duur van het MFK na 2013 (rapporteur: Salvador Garriga Polledo) worden de volgende mogelijkheden overwogen:

- **Optie 1:** een vijfjarige MFK-cyclus die start in 2014, onmiddellijk na het verlopen van het huidige MFK;
- **Optie 2:** een 5-jarige MFK-cyclus die start in 2021, ingevoerd na een zevenjarige "overgangs"-MFK in de periode 2014-2020, tijdens welke periode een gespreide synchronisatie met de EP/COM-wetgeving plaatsvindt;

- **Optie 3:** een vijfjarige MFK-cyclus die start in 2016 na een verlenging van het huidige MFK tijdens welke periode een gespreide synchronisatie met de EP/COM-wetgeving plaatsvindt;
- **Optie 4:** een tienjarige MFK-cyclus met een grondige evaluatie halverwege, het 5+5 voorstel van de Commissie.

In de discussienota wordt ook gesteld dat het wellicht onmogelijk is de noodzaak voor flexibiliteit te combineren met de noodzaak voor langere programmacycli, en wordt ondermeer de vraag gesteld hoe meerjarige programma's moeten worden gesynchroniseerd met de looptijd van het MFK.

De Commissie CULT

Het is van cruciaal belang de juiste balans te vinden tussen voorspelbaarheid en flexibiliteit. Alleen in dat geval kunnen de consistentie en voorspelbaarheid bij de implementatie van meerjarige programma's op de lange termijn worden gecombineerd met een soepel functionerende begrotingscyclus. Bij de cultuur- en educatieprogramma's kan een te korte cyclus een belemmering zijn voor de implementatie van de programma's terwijl een te lange cyclus te weinig flexibel kan zijn.

c) Europese meerwaarde en politieke prioriteiten

Commissie

Volgens de mededeling van de Commissie is het belangrijk vast te stellen waar uitgaven via de EU-begroting efficiënter zijn dan uitgaven die worden gedaan op nationaal niveau. De EU-begroting moet bijgevolg worden aangesproken om activiteiten te financieren waar de lidstaten en de regio's dat zelf niet of niet met beter resultaat kunnen. Kortom, de EU-begroting moet iets tot stand brengen wat anders niet tot stand gebracht zou worden: de begroting zou werkelijk aanvullend moeten zijn en "Europese meerwaarde" moeten bieden.

De Commissie SURE

Voor de Commissie SURE is er een aantal belangrijke discussiepunten: de moeilijkheid om het concept van Europese meerwaarde te kwantificeren; de noodzaak van meer doelmatigheid bij de beleidsuitvoering; de coördinatie met nationale begrotingen en de bijkomende druk op de EU-begroting in het licht van de nieuwe verantwoordelijkheden die voortkomen uit het Verdrag van Lissabon.

De Commissie CULT

De achtergrond van de onderhandelingen over het volgende MFK wordt beheerst door de uiterst moeilijke fiscale positie in het grootste deel van de lidstaten. Nationale bestedingsplannen, en dat geldt eigenlijk voor het hele binnenlandse beleid van de lidstaten, zullen voor het grootste deel van de komende tien jaar worden bepaald door belastingverhogingen, bestedingsbezuinigingen en hervorming van de sociale voorzieningen gericht op het terugbrengen van overheidstekorten en overheidsschuld tot aanvaardbare niveaus. Daarom zal een verdediging van de bestaande bestedingsniveaus voor de programma's waarvoor de Commissie CULT verantwoordelijk is (laat staan een verhoging) gebaseerd moeten zijn op een heldere en overtuigende demonstratie van de Europese meerwaarde van deze projecten: lidstaten moeten worden overtuigd dat een uitgave op Europees niveau werkelijk geld bespaart in vergelijking met dezelfde uitgave voor hetzelfde beleid op nationaal niveau.

Voor het actieprogramma op het gebied van een leven lang leren en de hieraan verbonden mobiliteitsregelingen voor scholing, met name Erasmus, is de vraag momenteel een stuk groter dan het aanbod en ligt het uitvoeringspercentage dicht bij de 100%. Het is dan ook een goed verdedigbaar standpunt dat deze programma's een duidelijke en meetbare Europese

meerwaarde hebben. De Commissie CULT bepleit daarom dat deze mobiliteitsregelingen worden uitgebreid en dat de toewijzing van middelen beter wordt afgestemd op de afname.

De Commissie CULT moet overwegen in hoeverre hetzelfde geldt voor andere programma's waarvoor zij binnen het EP verantwoordelijk is. Het programma Media 2007 is een ander geval, omdat het hier gaat om trainings-, productie- en verspreidingsprojecten. Hetzelfde geldt voor het programma Cultuur 2007. Voor de programma's op het gebied van jeugd en burgerschap gelden weer andere doelstellingen. Voor elk van deze programma's zijn substantiële uitgaven gericht op ngo's op Europees niveau die de respectieve sectoren van de maatschappij vertegenwoordigen.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat het essentieel zal zijn om synergieën tussen verschillend beleid, programma's en delen van het MFK optimaal te benutten gezien de al genoemde problematische financiële achtergrond en de reële mogelijkheid dat de middelen voor het volgende MFK die van het huidige MFK niet zullen overstijgen. Juist vanuit de Commissie SURE moet het belang worden benadrukt van het optimaal benutten van synergieën tussen uitgaven aan landbouw en structuurbeleid aan de ene kant en jeugd- en cultuurprojecten of projecten als Een leven lang leren aan de andere kant.